

# Las singularidades de la Constitución mexicana en perspectiva: una mirada de internacionalista sobre un texto centenario

## *The peculiarities of the Mexican Constitution in perspective: An internationalist outlook on a century-old document*

Barthélémy Michalon\*

### Resumen

Más allá del festejo de su centenario, es necesario tener presente que la Constitución mexicana padece de defectos que, lejos de corregirse con el paso del tiempo, se van haciendo más presentes. Su larga extensión, su alta frecuencia de reforma, así como su imprecisión conceptual no son meros detalles formales, sino que limitan su capacidad para cumplir sus funciones. Manejamos datos numéricos y recurrimos al método comparado para evidenciar que estos rasgos del texto constitucional son muy poco comunes en otros países. Asimismo, exponemos las causas y las consecuencias de cada una de estas singularidades. Nuestro análisis finaliza con una propuesta para superar las resistencias políticas e institucionales que hasta el momento han impedido que se revierta la tendencia actual.

**Palabras clave:** Constitución mexicana, centenario, extensión, soberanía, enmiendas, comparaciones, relaciones internacionales.

### Abstract

Beyond the celebration of its century of existence, it should not be forgotten that the Mexican Constitution suffers from defects that, instead of vanishing over the course of time, are getting increasingly visible. Its length, the fast pace of its reforms as well as its conceptual vagueness are not simply formal and irrelevant details but they are reducing its capacity to fulfill its functions. We handle numeric data and we apply the comparative

\* Maestro en Estudios Europeos por el Colegio de Europa en Brujas, Bélgica, y doctorado en Ciencias Políticas con especialidad en Relaciones Internacionales en Sciences Po en París, Francia. Profesor de tiempo completo adscrito al Departamento de Ciencia Política Economía y Relaciones Internacionales en el Tecnológico de Monterrey, Campus Puebla. Este artículo fue redactado con el apoyo de la estudiante de licenciatura en Relaciones Internacionales María José Torillo Medrano. Correo electrónico: [bmichalon@itesm.mx](mailto:bmichalon@itesm.mx)

method in order to highlight the fact that some constitutional features are not common in other countries. Likewise, we expose the causes and consequences of each of those peculiarities. Our analysis ends with a recommendation about how to overcome the political and institutional obstacles that have so far prevented the current trend from being reversed.

**Key words:** Mexican Constitution, centenary, length, sovereignty, amendments, comparisons, international relations.

## Introducción

La Constitución mexicana se enorgullece de contarse entre las más antiguas en mantener vigencia hasta nuestros días. Otro motivo de orgullo es que se considera que, históricamente, fue la primera en proclamar derechos sociales. Este texto, que celebró un siglo completo de vigencia en 2017, presenta otras singularidades que necesitan ponerse en perspectiva. Primero, con más de 130 páginas, se trata de un documento sorprendentemente extenso. Segundo, con más de dos revisiones al año en promedio desde su proclamación inicial, es un texto que ha conocido múltiples cambios desde su adopción. Tercero, su forma de utilizar el concepto de “soberanía” pasa por alto las exigencias de rigor jurídico para dar prioridad a consideraciones políticas con profundas raíces históricas.

Partiendo de estas observaciones, se aplicará el método comparatista para determinar si los rasgos citados antes forman en realidad una “excepción” o si, al contrario, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* comparte estas características con las normas fundamentales de otros países. Esta labor de comparación nos permitirá abordar estas singularidades desde una perspectiva más informada y más distanciada, condición indispensable al momento de emitir un juicio sobre las mismas y de recomendar una evolución en las prácticas existentes.

## Una extensión excepcional y creciente

La impresionante extensión del texto constitucional mexicano es probablemente el rasgo que más sobresale a primera vista, puesto que no es necesario adentrarse en su cronología o en su contenido para darse de cuenta de ello. En nuestro país, incluso aquellos quienes muy poco saben acerca de ella tienen consciencia de que se trata de un documento muy denso. Primero, comprobaremos esta reputación con datos duros manejados en el contexto de una perspectiva comparada. Después se procurará explicar esta situación para, por último, resaltar las implicaciones de esta particularidad.

*Los números lo confirman: pocas constituciones rivalizan con la mexicana en términos de extensión*

De entrada, podría argumentarse que cualquier documento que pretende definir, organizar y equilibrar un sistema político nacional necesita desarrollarse a lo largo de numerosas páginas, condición ineludible para establecer las reglas del juego político con la exhaustividad y la precisión requeridas. Según esta visión, a una misión tan compleja le debe corresponder una extensión considerable.

La observación de los textos fundamentales vigentes en otros Estados permite cuestionar esta aseveración y poner la situación mexicana en perspectiva. Por supuesto, ninguna labor comparativa está exenta de obstáculos que, para ser superados, necesitan tomar ciertas decisiones con el fin de preservar el valor explicativo del método aplicado. A continuación hacemos dichas decisiones explícitas, con el fin de transparentar el proceso y permitir que los interesados en el tema cuenten con los elementos necesarios para evaluar y en su caso criticar el procedimiento que hemos ejecutado.

Para empezar, nos pareció indispensable dejar a un lado la versión original de cada documento para utilizar en su lugar su traducción al inglés. Nuestro objetivo era evitar que el idioma introdujera un sesgo en la medición realizada, teniendo en cuenta que ciertos idiomas son más eficientes que otros —en el sentido de que permiten expresar una determinada idea con un menor número de palabras.

Posteriormente, nos topamos con el hecho de que los documentos disponibles en línea incluyen una cantidad variable de datos además del texto constitucional en sí: por ejemplo, algunos incluyen un prefacio, un índice (19 páginas en el caso de la India), un apéndice, una lista cronológica de las enmiendas realizadas, unos artículos transitorios, los nombres de los firmantes o incluso el juramento que los titulares de cargos públicos deben pronunciar al momento de tomar posesión de sus nuevas funciones. Con tal de poder realizar una comparación que tuviera sentido entre textos tan diversos en cuanto a su presentación formal, determinamos que sólo tomaríamos en cuenta la parte sustancial de los textos constitucionales, es decir, el preámbulo (cuando existe) y los artículos normativos de la versión consolidada más reciente.

Siguiendo una lógica similar, enfocamos nuestros esfuerzos comparativos en aquellas constituciones codificadas de manera formal, dejando a un lado los estatutos consuetudinarios de varios países como Reino Unido o Israel.

Adicionalmente, como las constituciones evolucionan con el tiempo, tenemos consciencia de que los datos que vienen a continuación no son más que una fotografía de la situación existente en un momento dado (noviembre de 2016).

Los factores antes mencionados explican por qué la tabla que aparece a continuación presenta marcadas diferencias numéricas con la clasificación habitualmente

considerada como referencia, que fue realizada en el marco del *Comparative Constitutions Project*.<sup>1</sup>

**Tabla 1**  
**Las 10 constituciones más largas en el mundo**

<i>Lugar</i>	<i>País</i>	<i>Número de palabras</i>	<i>Entrada en vigor</i>
1	India	83 415	1950
2	México	66 598	1917
3	Papúa Nueva Guinea	66 288	1975
4	Brasil	57 333	1988
5	Ecuador	53 mil (aprox.) <sup>2</sup>	2008
6	Nigeria	51 433	1999
7	Pakistán	50 329	1973 <sup>1</sup>
8	Zimbabue	49 459	2013
9	Malasia	47 830	1957
10	Ghana	46 928	1992

**Fuente:** Mediciones propias a partir de versiones en inglés de las diferentes constituciones nacionales, en su caso depuradas de los elementos no incluidos en el conteo de palabras.

Por lo tanto, una perspectiva comparada da sustancia a la observación, formulada con frecuencia en forma de crítica, de que la Constitución mexicana destaca por formar parte de las más extensas del mundo: sólo el texto vigente en la India la rebasa en este aspecto. Si bien Papúa Nueva Guinea está muy cercana en esta clasificación, es notable que los siguientes países enlistados se encuentran a una distancia mucho mayor, por sumar casi 10 mil palabras menos (Brasil) o por presentar una diferencia todavía más amplia.

La tabla anterior se limita a enlistar las 10 constituciones más largas existentes en la actualidad. La extensión de la máxima norma jurídica mexicana es todavía más patente cuando se toma en cuenta que en 15 Estados el mismo documento cuenta con 6 500 palabras o menos,<sup>3</sup> lo que equivale a menos de una décima parte del total

<sup>1</sup> Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, "Rankings" en *Comparative Constitutions Project*, 2016, disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/> consultada en noviembre de 2016.

<sup>2</sup> La Constitución pakistaní estuvo suspendida en varias ocasiones, consecuencia de golpes de Estado en el país, por lo que ciertas fuentes toman más bien como fecha de entrada en vigor su más reciente reincorporación formal al orden legal nacional en lugar del año de su proclamación inicial.

<sup>3</sup> De acuerdo con Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *op. cit.* Esta vez nos basamos en los datos proporcionados en dicha página en lugar de realizar nuestras propias cuentas debido a que el

mexicano. La Constitución estadounidense, reputada, entre otras razones, por su compacidad, no excede las 8 mil palabras (enmiendas incluidas), lo que corresponde a una octava parte de la Carta Magna de nuestro país.

*Una inflación de palabras que tiene sus raíces en motivos tanto psicológicos como políticos*

Al momento de su proclamación en 1917, la Constitución mexicana constaba de unas 21 mil palabras, el equivalente a un tercio de su tamaño actual. Por lo tanto, no siempre destacó por su volumen, sino que fue adquiriendo este rasgo con el paso del tiempo, conforme se fueron aprobando modificaciones al texto original. El ritmo de las enmiendas y el procedimiento aplicable para adoptarlas serán el objeto de la parte siguiente: por el momento nos enfocaremos en identificar las posibles causas de esta inflación de palabras.

Como primer paso en nuestra explicación, se evidencia que varias de las disposiciones constitucionales presentan un alto grado de detalle. Entre muchos otros ejemplos de ello, mencionemos el artículo 20, que desglosa en tres páginas una serie de aspectos del sistema de justicia penal; el artículo 28, que se extiende a lo largo de seis páginas sobre el tema de los monopolios y de la regulación de diversos sectores económicos;<sup>4</sup> o el artículo 41, que dedica casi nueve páginas completas<sup>5</sup> a las reglas de competencia electoral, sin escatimar especificaciones acerca del rol del Instituto Nacional Electoral en este ámbito.

La lista de semejantes casos podría ser mucha más larga, pero esta selección de ejemplos es suficiente para poner de manifiesto que nuestra norma fundamental incluye abundancia de disposiciones que por su contenido presentan un carácter netamente legislativo o incluso reglamentario y cuya presencia en un texto de este nivel es por ende altamente cuestionable.

No obstante, esta observación no resuelve la pregunta inicial, sino que nos lleva a otra: ¿cómo explicar que el poder constituyente haya decidido llegar hasta este nivel de detalle?

Nuestra respuesta distingue dos lógicas principales: la primera de tipo psicológico y estrechamente ligada al carácter simbólico de la Constitución, la segunda basada en el juego de poder entre partidos.

---

sesgo observado en esta fuente (la inclusión de elementos que no formaban parte de la constitución propiamente dicha) tendía a exagerar el tamaño de las constituciones. Por lo tanto, cualquier error en la medición de la extensión de estos 15 textos constitucionales sería en el sentido de un número excesivo, lo cual no permitiría cuestionar nuestro énfasis en su corta extensión.

<sup>4</sup> Incluyendo una lista detallada de los requisitos personales que deben de cumplir los integrantes de ciertas instancias regulatorias.

<sup>5</sup> Más de 4 mil palabras, es decir, lo equivalente a la integralidad de la Constitución islandesa.

Desde su proclamación, el texto constitucional gozó de un alto nivel de prestigio, por encarnar la causa, bandera y resultado de una lucha, una marca tangible de los cimientos más profundos de nuestro país. Después del caos revolucionario, la Constitución de 1917 se ha planteado como un símbolo de estabilidad y unión al extender, por lo menos en teoría, su poder supremo sobre todo el territorio nacional y sus habitantes. La adoración casi fanática a esta ley fundamental, paradoja en un pueblo acostumbrado a desconocer la autoridad de las leyes y a rebelarse contra ellas, ha sido clave para la construcción del México moderno.<sup>6</sup>

Partiendo de ello, sugerimos que la incorporación a nuestra norma fundamental de disposiciones de índole no constitucional responde a un intento por otorgar más solemnidad, legitimidad y, supuestamente, durabilidad a las normas adoptadas. La idea subyacente es que, al ser introducidas en la Carta Magna, adquieren un carácter de preeminencia y se vuelven menos vulnerables ante la crítica y el cuestionamiento, en especial en comparación con textos de tipo legislativo.

En la actualidad la Constitución sigue inspirando un profundo respeto, por lo menos en los discursos y ejercicios retóricos, calidad que sin duda se confirmará y reforzará en la ocasión de la inminente celebración de su centésimo aniversario. Por consiguiente, hay motivos para pensar que esta explicación basada en el prestigio del documento sigue vigente hasta nuestros días, sin que lo anterior impida reconocer el peso de otra razón, basada en el juego político.

Durante las siete décadas de poder indisputado en manos de un solo partido, el corporativismo que era central para el equilibrio y perpetuación del sistema existente implicaba que el gobierno tenía que ofrecer concesiones tangibles a diferentes sectores clave, muchas de las cuales quedaron plasmadas en el texto constitucional.

La Constitución era también un mecanismo para la cooptación interna. El Partido Revolucionario Institucional estaba sujeto a demandas por parte de diversas fuerzas sociales durante su largo tiempo en el poder. Una respuesta típica consistía en adoptar una enmienda constitucional que incorporara las peticiones de cada grupo.<sup>7</sup>

En 1988, la principal fuerza política perdió su “super mayoría” en el Congreso y por ende su capacidad para reformar la Constitución por sí sola. A partir de ese momento, para ello era necesario entablar una negociación involucrando a las fuerzas de menor calibre. De manera legítima, éstas eran temerosas de que los nuevos principios generales inscritos en la Carta Magna pudieran ser desvirtuados por la facción dominante cuando ejerciera su poder legislativo de manera unilateral, gracias a la

<sup>6</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 1912 y 1999 (reimp.), p. 84, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa\\_Const.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa_Const.pdf).

<sup>7</sup> Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009, p. 195 (traducción del autor).

mayoría absoluta que conservó durante varios años más en ambas cámaras. En cambio, la introducción de elementos mucho más específicos permitía reducir el margen de acción del legislador y gracias a ello salvaguardar los intereses que los partidos minoritarios se habían esforzado por defender al momento de la reforma constitucional.<sup>8</sup>

Al abrirse el nuevo siglo se desvaneció este escenario de partido hegemónico pero se mantuvo esta tendencia a introducir cambios constitucionales sumamente detallados. Además del argumento basado en el prestigio de la norma de mayor rango, el efecto de inercia jugó probablemente un rol clave: si bien desaparecieron los mecanismos que garantizaban la perpetuación del dominio de una formación política a expensas de todas las otras, la desconfianza subsistió y por consiguiente los partidos en situación de minoría perpetuaron esta estrategia consistente en utilizar la Constitución como medio para preservar a largo plazo las concesiones obtenidas en contextos previos.

Esta conclusión, propuesta por expertos del caso mexicano,<sup>9</sup> también ha sido defendida por autores que, a través del manejo de datos empíricos en el contexto de amplios estudios comparativos, han evidenciado de manera más general “una correlación entre desconfianza social y locuacidad constitucional”.<sup>10</sup>

En definitiva, la larga extensión de la Constitución de 1917 parece tener sus raíces en dos razones principales: por un lado la continua veneración hacia un texto considerado como emblemático y, por otro, la desconfianza existente entre los actores que conforman nuestro sistema político.

### *Una constitución de muchas páginas: ¿calidad o defecto?*

Desde una perspectiva optimista, se podría defender la idea según la cual una constitución profusa es más completa, por abarcar una gran variedad de cuestiones y por establecer las reglas aplicables en un amplio espectro de temas. Desde esta perspectiva, la finalidad de una constitución consistiría en centralizar en un mismo documento una gran multiplicidad de normas referentes a campos muy variados.

Sin embargo, argumentamos que las supuestas ventajas enumeradas antes están basadas en una visión distorsionada de lo que debe ser semejante texto.

No perdamos de vista que se espera de cualquier constitución que establezca los principios definitorios de la comunidad humana y del sistema político que organiza.

<sup>8</sup> Pablo Boullosa, “Constitución: orden y oportunidad. Entrevista con Diego Valadés” en *Este País*, México, núm. 302, junio de 2016, p. 25.

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> George Tsebelis y Dominic J. Nardi, “A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries” en *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, Reino Unido, vol. 46, núm. 2, abril de 2016, p. 462.

Por este motivo suele proclamar los principales derechos y obligaciones de los ciudadanos, establecer los rasgos, poderes y límites de las instituciones políticas, regir las relaciones entre ellas, determinar las modalidades de la organización territorial y plasmar las condiciones para modificar el mismo documento. Dependiendo de las características propias de cada Estado, puede también incluir otros elementos como las reglas de convivencia entre los diferentes grupos que conforman la población nacional.

En lugar de enfocarse sólo en aquellas cuestiones que son realmente cruciales para la definición y el funcionamiento del Estado en sentido amplio, nuestra Constitución incorpora numerosos elementos no esenciales. Como consecuencia, los puntos de mayor trascendencia se encuentran diluidos en un conjunto que resulta tan masivo que se pierde de vista lo que en realidad debería sobresalir.

Además, en el caso mexicano, estas disposiciones tan dispares se fueron agregando de manera progresiva a la estructura existente, dando como resultado un desorden y una confusión<sup>11</sup> que con dificultad conviven con el objetivo de facilitar y transparentar el acceso a la información, en este caso en el ámbito legal.

Desde un punto de vista práctico, una constitución tan voluminosa e invadida por incontables especificaciones técnicas se vuelve poco asequible para el ciudadano, que fácilmente se puede perder en semejante masa de información, misma que, además, no cuenta con una organización interna clara y consistente. ¿No es intimidante para el ciudadano promedio lidiar con un texto que propone un esquema de subdivisión de sus artículos que llega hasta cinco niveles?<sup>12</sup>

Desde la perspectiva de la teoría del derecho, llama la atención el hecho de que la inclusión de disposiciones de tipo legislativo o, peor, reglamentario dentro de la Carta Magna es una afrenta al principio de jerarquía de las normas, por otorgar a normas de rango inferior un lugar en la cúspide de la famosa pirámide de Kelsen.

Corolario de lo anterior, la concisión es un criterio mencionado con frecuencia cuando se identifican los rasgos formales de una “buena Constitución”,<sup>13</sup> no sólo con fines de claridad, sino también para permitir un mejor desempeño institucional. A través de estudios empíricos se ha evidenciado que las constituciones más largas tienden a ser asociadas con un menor Producto Interno Bruto per cápita y un mayor nivel de corrupción. Sobre el primer punto, el argumento señala que el rígido marco impuesto por la máxima norma sobre un amplio rango de sectores actúa como un impedimento para la liberación de aquellas fuerzas económicas que podrían fomentar un mayor

<sup>11</sup> Por ejemplo, las disposiciones relativas a un tema tan técnico como lo es el Banco de México aparecen en el capítulo I, sobre “derechos humanos y sus garantías”.

<sup>12</sup> Un ejemplo de ello sería el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), base 3.

<sup>13</sup> Hélène Landemore, “What is a good constitution? Assessing the constitutional proposal in the Icelandic experiment” en Tom Ginsburg y Aziz Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016, p. 76.



ritmo de crecimiento. En cuanto a la corrupción, la dirección del vínculo causal ha quedado hasta el momento indeterminada: según una primera interpretación, la larga extensión de la constitución puede ser consecuencia de un esfuerzo del constituyente que, a través de múltiples adiciones al texto, buscaría reducir las oportunidades de corrupción (por medio de una descripción minuciosa de las reglas aplicables). Al contrario, podría también ser producto de un intento del constituyente por preservar una situación que estaba resultando ventajosa para los influyentes poderes fácticos.<sup>14</sup>

La larga extensión del texto constitucional se relaciona de manera directa con otra de sus características: como se adoptan numerosas enmiendas,<sup>15</sup> el tamaño del documento aumenta mecánicamente.

### **Un texto fundamental sometido a una frecuencia de revisión casi sin equivalente**

Una constitución se considera como más o menos “rígida” dependiendo del grado de dificultad de la activación de los mecanismos institucionales que permiten reformarla. México destaca justamente por presentar un marcado contraste entre la rigidez del texto y la frecuencia de la adopción de enmiendas. Esta hiperactividad reformista no sólo despierta la curiosidad del constitucionalista sino que genera consecuencias que merecen ser resaltadas.

#### *¿Qué tan rígido es el procedimiento de revisión constitucional en México?*

Los pasos a seguir para reformar la Constitución mexicana, por medio de modificaciones, adiciones o derogaciones, están expuestos en el artículo 135 del mismo texto, que retoma casi con exactitud la regla que aplicaba en su antecesora, proclamada en 1857.<sup>16</sup>

La casi totalidad de las constituciones nacionales formalmente codificadas establecen para sí mismas un mecanismo de reforma más complejo que el procedimiento de adopción o modificación de textos de rango legislativo.<sup>17</sup> Esta

<sup>14</sup> George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, pp. 25-26.

<sup>15</sup> Éstas consisten mucho más comúnmente en adiciones que en derogaciones: sólo 16 de los 229 decretos de reforma constitucional adoptados hasta la fecha implicaban derogaciones, pero todos ellos sin excepción introducían al mismo tiempo elementos nuevos al texto constitucional. Véase Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, “Reformas constitucionales en orden cronológico”, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm) consultada en noviembre de 2016.

<sup>16</sup> Jorge Carpizo, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIV, núm. 131, UNAM, México, mayo-agosto de 2011, p. 555.

<sup>17</sup> Una de las pocas excepciones es Suiza, de acuerdo con el artículo 192 que establece que en regla general aplica el procedimiento legislativo regular.

regla busca garantizar que cualquier cambio en su redacción resulte de un amplio consenso, no de una decisión contingente tomada por quien detente el poder constituyente en un momento dado. Esta característica, que se conoce como rigidez constitucional, es una consecuencia directa de su estatus como máximo documento del orden normativo de un determinado país.

Sin embargo, existe un número infinito de maneras de establecer esta propiedad constitucional, por lo que las diversas fórmulas escogidas por los Estados desembocan en diferentes grados de rigidez. En las dos tablas siguientes se condensan los resultados la comparación que se aplicó a un número reducido de países, algunos seleccionados por su peso político (real o simbólico) a nivel mundial, otros por su pertenencia a la misma región geográfica que México.<sup>18</sup>

**Tabla 2**  
**Proceso de reforma constitucional aplicable**  
**en una selección<sup>19</sup> de sistemas políticos federales**

<i>País</i>	<i>Actores con derecho de iniciativa</i>	<i>Aprobación en el Congreso</i>	<i>Aprobación por los estados federativos</i>	<i>Comparación con México</i>
México (art. 135)	- Presidente - Diputados y senadores - Legislaturas estatales - Ciudadanos (0.13% del padrón de electores) <sup>20</sup>	- Dos terceras partes de los presentes en cada asamblea	- Mayoría simple de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México	N/A
Estados Unidos (art. 5)	- Dos terceras partes del Congreso - Dos terceras partes de las legislaturas estatales	N/A	- Tres cuartas partes de las legislaturas o de convenciones estatales	Más rígida
Brasil (art. 60, párrafo 2)	- Presidente - Una tercera parte de una cámara - Más de la mitad de las legislaturas estatales	- Tres quintas partes de cada cámara	N/A	Menos rígida

<sup>18</sup> Con la idea de que la comparación tiene más sentido si se realiza con países que, por su trasfondo histórico y sus rasgos culturales, presentan cierta cercanía con México.

<sup>19</sup> Además de México, se decidió incluir a dos países sobresalientes en la región latinoamericana y tres países sobresalientes a nivel mundial.

<sup>20</sup> Esta regla no viene planteada en el artículo 135 en sí, sino que se desprende del artículo 71, donde se enumeran los actores con el derecho de iniciativa legislativa.

Continúa...

<i>País</i>	<i>Actores con derecho de iniciativa</i>	<i>Aprobación en el Congreso</i>	<i>Aprobación por los estados federativos</i>	<i>Comparación con México</i>
Argentina (art. 30)	- Dos terceras partes del Congreso	- Convención designada para ello	N/A	Menos rígida
Alemania (art. 79)	- Cualquiera de las dos cámaras - Gobierno federal	- Dos terceras partes de cada cámara	de manera formalmente N/A	Menos rígida
India (art.368) - temas menores - temas mayores - en caso de impacto sobre los estados	- Cualquiera de las dos cámaras	- Mayoría simple en las cámaras	N/A	Menos rígida
	- Cualquiera de las dos cámaras	- Dos tercios en ambas cámaras	N/A	Menos rígida
	- Cualquiera de las dos cámaras	- Dos tercios en las dos cámaras	- Más de la mitad de las legislaturas estatales	Equivalente

**Tabla 3**  
**Proceso de reforma constitucional aplicable en una selección de sistemas políticos centralizados**

<i>País</i>	<i>Actores con derecho de iniciativa</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Comparación con México</i>
Francia (art. 89)	- Presidente - Cualquier miembro del Parlamento	- Mayoría simple en cada cámara, seguida de un referéndum o de una mayoría de tres quintas partes en ambas cámaras, reunidas en congreso	Menos rígida
España (arts. 166-169) - “Procedimiento ordinario” - “Procedimiento agravado”	- Gobierno o cualquiera de las cámaras  - Gobierno o cualquiera de las cámaras	- Tres quintas partes de cada cámara o dos tercios de la cámara baja y mayoría absoluta de la cámara alta, con posibilidad de organizar, adicionalmente, un referéndum - Dos tercios de cada cámara, posteriormente disueltas para que las nuevas cámaras vuelvan a aprobar las enmiendas por una mayoría de dos tercios. Aprobación final por referéndum.	Menos rígida  Más rígida

Continúa...

<i>País</i>	<i>Actores con derecho de iniciativa</i>	<i>Aprobación</i>	<i>Comparación con México</i>
Japón (art. 96)	- Dieta (Congreso), con una mayoría de dos tercios de sus miembros	- Referéndum	Más rígida
Chile (arts. 116 a 118) <sup>21</sup>	- Presidente de la República - Cualquier miembro del Congreso	Dos pasos sucesivos: - Mayoría de tres quintas o dos tercios de cada cámara (dependiendo del capítulo que se busque reformar) - Entre 30 y 60 días después, mayoría simple de los integrantes ambas cámaras reunidas en “Congreso Pleno”	Menos rígida
Colombia (arts. 374 a 379)	- Gobierno - 10 miembros del Congreso - 20% de concejales (nivel municipal) o diputados (nivel departamental) - 5% de los inscritos en el padrón electoral	- Mayoría en Congreso, o - Asamblea Constituyente, o - Referéndum	Menos rígida

La notable diversidad de las modalidades aplicables en los diferentes países complica de manera considerable el esfuerzo comparativo. Aun así, permite observar que el mecanismo formal<sup>22</sup> de revisión de la Constitución mexicana presenta un nivel de rigidez más alto que la mayor parte de los otros Estados analizados aunque, de acuerdo a la evaluación cualitativa realizada, se ubique detrás de países como Estados Unidos o Japón en este aspecto.

De manera intuitiva, uno podría pensar que entre más rígida, menos cambios recibe una constitución, debido a que los diseñadores del texto establecieron esta rigidez precisamente con esta intención. Ahora bien, esta observación de sentido

<sup>21</sup> Conviene mencionar también que el presidente tiene un derecho de veto sobre el proceso, que puede ser superado por una mayoría de dos tercios de los votos en cada cámara a menos que el presidente decida convocar un referéndum sobre el tema.

<sup>22</sup> Sólo se tomaron en cuenta los requisitos formales (instituciones involucradas, porcentajes requeridos), sin incorporar las consideraciones, más difíciles de apreciar y más cambiantes, vinculadas a las características propias de la vida política de un determinado país.

común no está comprobada empíricamente, pues los análisis estadísticos realizados a partir de un amplio muestreo de casos nacionales<sup>23</sup> no han logrado demostrar una correlación significativa entre el nivel de rigidez y la frecuencia de las modificaciones realizadas.<sup>24</sup>

Por ende, el diseño formal por sí sólo no permite explicar las diferencias existentes entre países en cuanto a la estabilidad o variabilidad de su norma fundamental, sino que esta tendencia parece depender de otros factores. Uno de ellos, sin duda, tiene que ver con la relación concreta existente entre actores políticos: más allá del marco institucional en vigor, conviene observar la forma en la que éste está manejado en la práctica: por ejemplo, dos tercios de los votos en una determinada asamblea puede representar una condición fácil de cumplir o un verdadero obstáculo, dependiendo de la distribución de las fuerzas políticas, del grado de disciplina existente en cada partido o de una tradición nacional más o menos abierta al concepto mismo de consenso, entre otros parámetros que difícilmente se dejan cuantificar.

México es justo uno de estos casos donde el juego político es parte de la explicación ante la contradicción patente entre la rigidez de su Constitución y la frecuencia con la que se reforma.

Otra parte de la explicación radica en la larga extensión de la Carta Magna. Si bien ya se ha resaltado antes que las reformas sucesivas causan una ampliación gradual del documento, la relación entre revisiones y tamaño se da también en la otra dirección: nuestra Constitución abarca tantos temas y con tanto detalle que es frecuente que el proceso de adopción de una ley exija una modificación de la norma fundamental para evitar que la nueva legislación viole alguna de sus disposiciones.

Este argumento, que tiene sentido desde una perspectiva lógica, está también respaldado por estudios empíricos que demuestran que “la extensión de una constitución está positivamente correlacionada con la tasa de enmienda”,<sup>25</sup> hasta tal punto que investigadores llegan a la conclusión de que esta característica explica la frecuencia de las reformas de manera mucho más convincente que el nivel de rigidez formal del texto.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Una identificación y valoración de los estudios sobre la relación entre estas dos variables puede ser encontrada en Astrid Lorenz, “How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives” en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, núm. 3, SAGE Publications, Estados Unidos, julio 2005, pp. 339-361.

<sup>24</sup> George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, p. 11.

<sup>25</sup> Tom Ginsburg y James Melton, “Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty” en *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*, núm. 682, Coase-Sandor Institute for Law and Economics, Estados Unidos, 2014, p. 21 (traducción del autor).

<sup>26</sup> George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, pp. 13 y 29.

*Un texto revisado con frecuencia, y cada vez más*

En sus primeros 100 años de vida, la Carta Magna mexicana ha sido sujeta a 229 decretos de reforma,<sup>27</sup> 65 por ciento de los cuales cambiaron más de un artículo: en total se han realizado 685 reformas constitucionales entre su proclamación en 1917 y su más reciente modificación en agosto de 2016.<sup>28</sup> Durante su siglo de existencia, el texto fue modificado en 72 años diferentes, quedando sin cambios los otros 28 años.

Sólo 22 de los 136 artículos principales de nuestra Constitución mantienen su estructura original, mientras que varios otros han sido modificados numerosas veces, como el artículo 73, que ha conocido 77 versiones sucesivas hasta la fecha.<sup>29</sup> El dato anterior significa que una tercera parte de todos los decretos de reforma implicaba un cambio sobre esta sección particular del texto constitucional.

Si examinamos la frecuencia de adopción de decretos constitucionales y de modificación de artículos individuales a lo largo del tiempo, se observa una clara tendencia a la aceleración del paso en los decenios más recientes, como lo evidencia la tabla siguiente:

**Tabla 4**  
**Diferentes formas de medir la frecuencia de las reformas constitucionales en México a lo largo de sus 100 años de existencia**

Decenio	Decretos de reforma constitucional		Artículos constitucionales modificados		
	Número	Promedio / año	Número	Promedio/año	Promedio/decreto
1917-1926	2	0.2	7	5.5	3.5
1927-1936	22	2.2	55	2.8	2.5
1937-1946	18	1.8	28	1.8	1.6
1947-1956	11	1.1	18	2.0	1.6
1957-1966	12	1.2	20	5.0	1.7
1967-1976	19	1.9	50	7.4	2.6
1977-1986	26	2.6	74	12.4	2.8
1987-1996	26	2.6	124	5.5	4.8
1997-2006	33	3.3	55	25.5	1.7
2007-2016	60	6.0	255	6.9	4.3
Total	229	2.3	686		3.0

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Cámara de Diputados, *op. cit.*

<sup>27</sup> Esta cuenta no incluye ni las fes de erratas ni las aclaraciones, por tener un carácter manifiestamente más técnico.

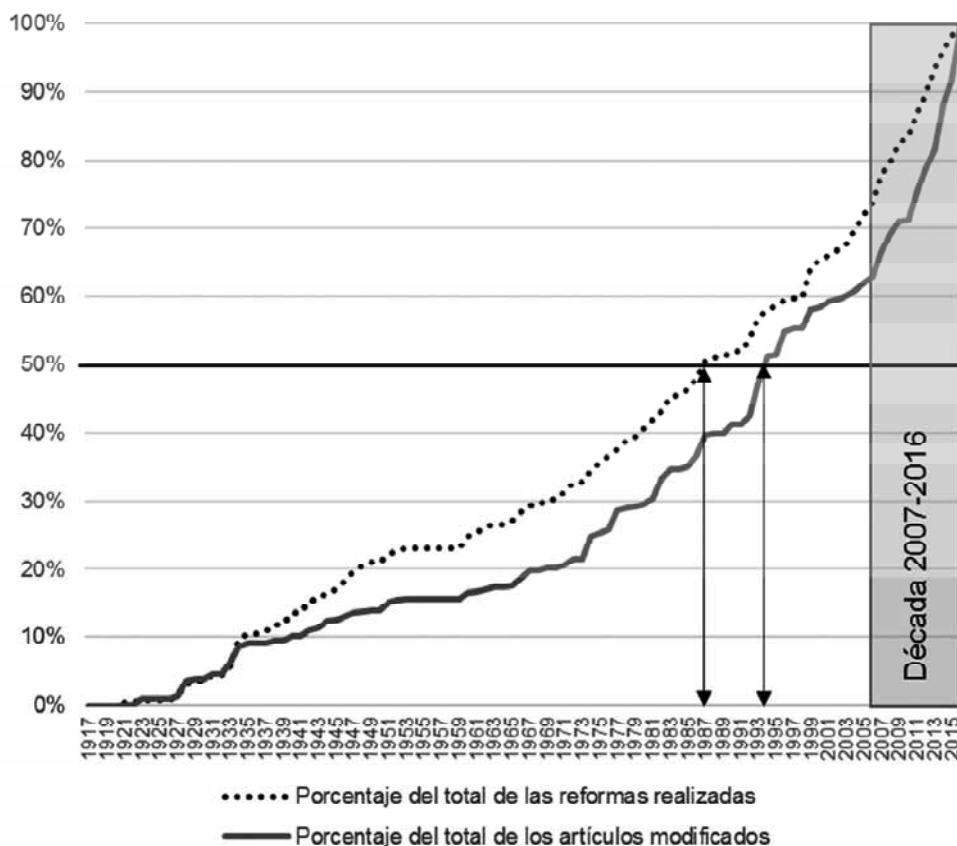
<sup>28</sup> Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, “Reformas constitucionales por artículo”, México, noviembre 2016, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm) consultada en noviembre de 2016.

<sup>29</sup> *Idem.*

Se observa por ejemplo que durante los ocho primeros decenios completos del análisis no se adoptaban más de tres decretos de reforma constitucional al año en promedio, mientras que durante el periodo en curso el promedio representa el doble de este valor. Asimismo, es notable que en el decenio que finalizó en 2016 se han realizado modificaciones a 255 artículos, más que durante los primeros siete decenios de existencia de la Carta Magna (252 artículos modificados entre 1917 y 1986).

Un análisis más detallado, realizado año por año, confirma esta idea de una reciente aceleración del ritmo de revisión constitucional. Revela que la mitad de todas las modificaciones a artículos constitucionales se realizaron entre 1994 y 2016; es

**Gráfica 1**  
**Ritmo de revisión de la Constitución mexicana**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Cámara de Diputados, *op. cit.*

decir, durante un periodo que representa menos de la cuarta parte de la existencia de la Constitución. Más de 37 por ciento de todos los cambios realizados (y el 26 por ciento de todos los decretos de reforma) se concentran en la década más reciente.

Es interesante notar que el ritmo de reforma ya estaba elevado antes de la década de los años noventa: lo anterior se puede explicar por el dominio que ejercía un solo partido, situación que le permitía realizar con facilidad los cambios que deseaba. Las alteraciones a la Constitución abundaban porque ésta, en la práctica, era muy flexible y porque ya imperaba la idea, ya mencionada, según la cual una regla insertada en ella adquiría su solidez y prestigio. Cuando el partido hegemónico perdió la mayoría de los dos tercios en el Congreso, a partir de 1988, la frecuencia de las reformas no se redujo, sino que, al contrario, aumentó: este fenómeno se debió al contexto de gradual democratización del régimen, donde más actores iban adquiriendo un rol en el juego político y buscaban atrincherar sus logros en un documento que se seguía considerando como garantía de durabilidad.<sup>30</sup>

Estamos conscientes de que este análisis, por ser puramente cuantitativo, trata de igual manera todos los decretos de reforma y todas las alteraciones a los artículos, ignorando así la importancia sobresaliente de ciertas enmiendas y el carácter meramente técnico de otras de ellas.<sup>31</sup> Pese a esta reserva, los datos numéricos evidencian, sin ambigüedad, que en México reformar la Constitución no es una práctica que se realiza de manera excepcional sino que es parte de la rutina anual de cada legislatura.

A continuación, la Tabla 5 permite comparar el ritmo de las modificaciones constitucionales que ya evidenciamos en México con la práctica observable en el resto de América y en una selección de países de otros continentes.

El indicador basado en el número de reformas al año revela que en este aspecto sólo Brasil (con 3.2 en promedio) supera la tasa mexicana (2.3) mientras que todos los otros Estados sin excepción presentan una ratio inferior a uno (por ejemplo, 0.97 para Chile o 0.11 para Estados Unidos). Esta “superioridad” brasileña en este ámbito se puede incluso relativizar si se tiene en cuenta que durante el periodo de existencia de su propia Constitución (de 1988 hasta la fecha) el texto mexicano ha sido reformado más veces (113 contra 90), lo que le da un promedio superior a cuatro por año.

### *Una Constitución fluctuante no ofrece un “piso firme”*

La existencia misma de una constitución, en la cúspide del ordenamiento jurídico de casi cualquier país, está en el centro de una paradoja: por un lado, su rango jerárquico

<sup>30</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 584.

<sup>31</sup> Por ejemplo, el decreto de reforma número 227, adoptado en enero de 2016, tuvo un impacto sobre nada menos que 55 artículos, en parte debido a la necesidad de cambiar, en muchos de ellos, la designación “Distrito Federal” por “Ciudad de México”, lo cual incidió de manera considerable sobre la medición numérica de la cantidad de artículos modificados durante este año.



**Tabla 5**  
**Frecuencia de las revisiones constitucionales**  
**en una selección de países a lo largo de la existencia del texto vigente**

País	Entrada en vigor	Decretos de reforma	Decretos por año (al 2016)
<b>América</b>			
México (referencia)	1917	229	2.290
Argentina	1853	7	0.043
Belice	1981	9	0.257
Bolivia	2009	0	0.000
Brasil	1988	90	3.214
Canadá	1867	31	0.208
Chile	1980	35	0.972
Colombia	1991	17	0.680
Costa Rica	1949	32	0.478
Ecuador	2008	3	0.375
El Salvador	1983	10	0.303
Estados Unidos	1789	27	0.119
Guatemala	1985	1	0.032
Guyana	1980	12	0.333
Honduras	1982	30	0.882
Nicaragua	1987	7	0.241
Panamá	1972	5	0.114
Paraguay	1992	1	0.042
Perú	1993	12	0.522
Surinam	1987	1	0.034
Uruguay	1967	4	0.082
Venezuela	1999	1	0.059
<b>Europa</b>			
Alemania	1949	60	0.896
España	1978	2	0.053
Francia	1958	24	0.414
Italia	1947	15	0.217
República Checa	1993	7	0.304
<b>Asia</b>			
Corea del Sur	1948	9	0.132
Filipinas	1987	0	0.000
India	1949	101	1.507
Indonesia	1945	4	0.056
Japón	1947	0	0.000
<b>África</b>			
Botsuana	1996	7	0.350
Ghana	1992	1	0.042
Madagascar	2010	0	0.000
Namibia	1990	3	0.115
Sudáfrica	1996	17	0.850
<b>Oceanía</b>			
Australia	1900	8	0.069

Fuente: Elaboración propia a partir de *Constitute Project* o sitios oficiales de las autoridades de los países respectivos.

le exige cierta estabilidad, debido a que cualquier modificación a la misma tiene potencialmente consecuencias sobre los textos de rango inferior. Asimismo, como garante de la estructura del sistema político de un país, debe presentar cierta permanencia, de tal manera que las reglas del juego que plantea sean conocidas, respetadas y aplicadas de manera continua:<sup>32</sup> la “seguridad jurídica” es un imperativo todavía mayor cuando se trata del máximo nivel del ordenamiento jurídico. Por este motivo, la durabilidad, entendida como “la resiliencia y la estabilidad constitucional con el paso del tiempo”, se considera como otra de las cualidades de una “buena constitución”.<sup>33</sup>

Sin embargo, también necesita poseer la capacidad de adaptarse a la evolución sociopolítica de la nación que rige: en caso de profundo desfase entre las reglas que dicta y las condiciones reales del país correspondiente (por ejemplo en el aspecto de los valores predominantes en la sociedad o de los medios tecnológicos existentes), corre el riesgo de ser considerada más como un vestigio del pasado digna de un museo que como una norma con plena vigencia que todo jurista debe en cualquier momento tener al alcance de la mano.

El balance entre estos dos objetivos contradictorios se logra por medio de las reglas aplicables para reformar la constitución y que la hacen más o menos rígida, como se ha mencionado.

Si bien no tendría sentido designar una frecuencia precisa de revisión constitucional ideal, es más fácil identificar los casos nacionales que se encuentran de manera muy visible fuera de un rango razonable y que, por ende, ponen en peligro uno de los dos objetivos citados antes. La Constitución estadounidense es un ejemplo de rigidez que varios consideran excesiva, en especial por el candado que aplica sobre la forma en la que se sigue designando al presidente. El caso mexicano recae en el extremo opuesto: la multitud de las reformas ya aprobadas, sin contar las que están por venir, atenta contra el objetivo de estabilidad de su documento de referencia.

Lo anterior genera una curiosa paradoja: mientras que la adopción de enmiendas tiene la finalidad de establecer estos cambios de manera duradera, la frecuencia de esta práctica hace que, finalmente, cualquier modificación pueda ser revertida con facilidad en los años siguientes. Por lo tanto, en contradicción con la imagen que muchos tienen de ella, la Constitución mexicana no puede pretender ser un “refugio seguro” capaz de garantizar que una regla determinada goce de una larga existencia libre de amenazas a su integridad: lo que fue introducido con facilidad puede ser alterado o removido de la misma forma.

<sup>32</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 546-547.

<sup>33</sup> Hélène Landemore, *op. cit.*, p. 12.

En otras palabras, la supervivencia de una determinada disposición dentro de nuestra Carta Magna no depende tanto de su inscripción en este documento como de las relaciones de fuerza que existen en el escenario político en un momento dado. Como consecuencia, la Constitución no juega el rol de piso firme y de referente que se espera de ella y su propia inestabilidad se “traslada al conjunto institucional en general”,<sup>34</sup> dejando en claro que el crecimiento continuo del tamaño del documento no sólo plantea un problema en términos de practicidad para los estudiosos y los profesionales del derecho, sino que causa un perjuicio a la estabilidad de las instituciones mismas.

Un problema adicional que surge de una fluctuación excesiva por parte del texto constitucional tiene que ver con el tipo de relación que se establece entre la norma suprema y la ciudadanía:

[...] una Constitución requiere cierta estabilidad, debido a que para su efectividad necesita la legitimidad que le otorga la adhesión del pueblo, quien precisa conocerla y comprenderla en sus grandes lineamientos. Una constitución no va dirigida únicamente a los expertos o técnicos, sino a toda la sociedad; a ésta le costará trabajo comprender reformas sin fin e innecesarias.<sup>35</sup>

Recordemos que este carácter “parchado”<sup>36</sup> de la Constitución se suma a otro ya mencionado: su extensión, que también establece un distanciamiento no deseado entre el texto y la comunidad humana organizada por el mismo. La combinación de ambos rasgos es, sin duda, perjudicial. Lo es todavía más si tomamos en cuenta un tercer aspecto de nuestra Constitución: su falta de rigor conceptual en su manejo de un término de gran trascendencia.

## **El uso abusivo y engañoso del concepto de soberanía**

El rigor formal de la Constitución mexicana deja mucho que desear: pese a la publicación de 23 fes de erratas y siete aclaraciones, el texto constitucional sigue presentando defectos formales que no dejan de sorprender en un escrito como éste: en por lo menos 18 ocasiones<sup>37</sup> se presentan errores de dedo, de ortografía o de numeración, sin contar las inconsistencias en el uso de las mayúsculas.<sup>38</sup> Aunado a ello, la redacción

<sup>34</sup> Pablo Boullosa, *op. cit.*, p. 24.

<sup>35</sup> Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 546.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 569.

<sup>37</sup> Señalados con la mención “*si*” en la versión oficial del texto constitucional, pero siendo parte de la misma.

<sup>38</sup> Por ejemplo, el uso o no de una mayúscula para ciertos conceptos, como Presidente o Estado (en el sentido de entidad federativa), parece obedecer a un criterio aleatorio.

en sí carece de claridad y de lógica en ciertas partes de su estructura, lo que ha orillado a prestigiosos constitucionalistas de nuestro país a proponer un “texto reordenado y consolidado” del documento,<sup>39</sup> con tal de depurarlo de estos numerosos defectos que revelan ser tan perjudiciales para el cumplimiento de sus funciones.

Por cuestiones tanto de espacio como de enfoque, no quisimos proceder a un examen exhaustivo de las fallas formales del documento, sino que nos concentramos en un aspecto particular de la Constitución mexicana: a pesar de ser de capital relevancia, el concepto de soberanía está manejado de una manera que desconoce su significado real.

### *La soberanía, uno de los conceptos más disputados de la Ciencia Política*

La soberanía, como es entendida por lo general en el mundo occidental, se refiere a un poder que está por encima de cualquier otro. La idea ha existido por siglos, pero no fue hasta el inicio del Renacimiento que comenzó a definirse como concepto. Nicolás Maquiavelo, fundador de la Ciencia Política moderna, y Juan Bodino, el primer doctrinario de la teoría del Estado moderno, fueron de especial importancia en asentar los cimientos de su definición. Para el primero, a principios del siglo XVI, la soberanía era la potestad única e indivisible, un elemento esencial para la existencia de cualquier Estado.<sup>40</sup> En la segunda mitad del mismo siglo, el segundo la definió como la potestad absoluta, perpetua e indivisible de lo que llamaba una República.<sup>41</sup>

El concepto mantuvo esta esencia por siglos, para comenzar a ser cuestionado fuertemente en el transcurso del siglo XX y con más razón aún en el siglo XXI. Lo anterior se debe a que su concepción tradicional se ha vuelto imposible de llevar a la práctica en el contexto globalizado de hoy, en el que la figura del Estado convive con otros actores dotados de un extendido poder de acción (en particular en el ámbito económico) y hace frente a una gran diversidad de fenómenos cuyo alcance rebasa netamente sus propias fronteras.

Académicos alrededor del mundo han contribuido a este debate<sup>42</sup> y han

<sup>39</sup> Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: texto reordenado y consolidado (anteproyecto)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Senado de la República, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2015.

<sup>40</sup> Marcela Echandi Gudián, “El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado” en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, mayo-agosto 2009, pp. 155-184.

<sup>41</sup> Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, Tecnos, España, 1986.

<sup>42</sup> Los trabajos siguientes son claros ejemplos de esta idea de que la soberanía está “en transición” y tiene que ser “revisitada”: John H. Jackson, “Sovereignty-modern: a new approach to an outdated concept” en *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, Georgetown, Estados Unidos, 2003,

defendido, en diferentes grados, una flexibilización del concepto, en contraste con el carácter absoluto que en un inicio formaba parte de su esencia. Cada vez más, se pinta el mundo contemporáneo en términos de gobernanza multinivel, donde el Estado sigue siendo un componente de primera relevancia pero deja de ser el único detentor de poder en el plano internacional.

Aun así, es muy común que se siga designando al Estado como soberano. Diferentes factores complementarios permiten explicarlo: primero, el hábito y nostalgia no son ajenos a la perpetuación de esta práctica. Segundo, porque hasta la fecha el Estado continúa siendo la única entidad habilitada a representar una comunidad humana en el plano internacional, Tercero, porque, por lo menos en teoría, retiene ciertos poderes tradicionalmente asociados con el ejercicio de la soberanía (defensa nacional, política exterior, adopción y aplicación de leyes, emisión de moneda, impartición de justicia, recaudación tributaria, seguridad interior, etc.).<sup>43</sup>

Por estos motivos, cada Estado nacional se sigue considerando como soberano y lo suele proclamar desde los primeros artículos de su respectivo texto constitucional. México no es la excepción, al utilizar el término nueve veces en su Carta Magna. En seis ocasiones, la soberanía está ligada a la idea de nación, lo que no es sorprendente. Lo que lo es mucho más es el uso que se le da en las otras tres ocasiones.

### *Soberanía a la mexicana*

El artículo 40 constitucional establece que los estados<sup>44</sup> federativos que conforman la República Mexicana son “libres y soberanos”, calificativos que estas entidades ponen en alto en sus edificios de gobierno y en los documentos legales que expiden. Como consecuencia, esta caracterización se ha establecido como una realidad evidente, ampliamente aceptada.

No obstante, un examen del grado de poder otorgado a los estados federativos mexicanos confirma con rapidez que esta “soberanía” proclamada no es más que

---

disponible en <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/110> Jens Bartelson, “The concept of sovereignty revisited” en *The European Journal of International Law*, vol. 17, núm. 2, Oxford University Press, Reino Unido, 2006, pp. 463-474; Winston P. Nagan y Aitza M. Haddad, “Sovereignty in theory and practice” en *University of Florida Law Scholarship Repository*, University of Florida, Estados Unidos, 2012, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/293>

<sup>43</sup> Muchos de los poderes mencionados en este listado ya no se ejercen a nivel nacional dentro de los países de la Unión Europea (o sólo de manera parcial), confirmando que se trata sin duda de la organización intergubernamental con el mayor impacto sobre la soberanía de sus miembros.

<sup>44</sup> Se maneja este término sin mayúscula para, en conformidad con la Real Academia Española, evitar confusiones con el Estado nacional (con el sentido de país). Se refiere al primer nivel subnacional de gobierno en un sistema federal. Curiosamente, en la Constitución mexicana no se aplica una regla constante sobre el uso o no de una mayúscula al momento de designar las entidades federativas del país.

una ficción jurídica. Para empezar, el mismo artículo constitucional citado deja en claro que esta soberanía sólo aplica “en todo lo concerniente a su régimen interior”, lo que ya representa una muy significativa amputación al concepto como tal: la vertiente exterior del concepto tiene una importancia vital, por representar desde la paz de Westfalia en 1648 la base de las relaciones entre Estados.

Además, a nivel interno la capacidad de acción de los estados federativos mexicanos está también estrictamente limitada. A lo largo de más de 12 páginas y casi 5 800 palabras,<sup>45</sup> los artículos 115 a 121 se dedican a enumerar todo lo que los estados tienen la obligación o la interdicción de hacer.

Entre muchas otras prohibiciones, no están autorizados a determinar su propia forma de gobierno, a pesar de que esta facultad sea comúnmente considerada como una competencia esencial e indispensable de cualquier entidad revestida de un carácter soberano. Tampoco pueden administrar con libertad su régimen interior, pues las prerrogativas de los municipios están detalladas dentro de la Carta Magna. Hasta la ley electoral y las condiciones a cumplir para la designación de los gobernadores y de las legislaturas vienen acotadas con un apreciable grado de precisión, dejando poco margen de decisión para las autoridades locales.

Partiendo de lo anterior, el contenido de las constituciones estatales está regulado de manera estricta por la máxima norma mexicana, lo cual resta validez al argumento, defendido en demasiadas ocasiones, según el que el solo hecho de contar con una Constitución propia es suficiente para ser considerado soberano.

El artículo 76 constitucional (fracción v) resulta también valioso para apoyar nuestra argumentación: al facultar a una institución federal (el Senado) para declarar una “desaparición de poderes” en alguno de los estados, permite que en ciertos casos el poder central sustituya por un tiempo a las autoridades locales, demostrando de nuevo la relación de supeditación existente entre los dos niveles de gobierno en cuestión. Este punto queda fortalecido cuando se recuerda que una gran mayoría de los ingresos de los gobiernos estatales proviene de transferencias por parte de la federación, lo que establece *de facto* una situación de estrecha dependencia.<sup>46</sup>

Sólo una lectura paciente de los artículos correspondientes daría una idea completa del grado de restricción que aplica para los estados federativos que conforman la República mexicana. Aunque se podría discutir el nivel de detalle con el que vienen

<sup>45</sup> Lo que equivale a poco menos de 10 por ciento del documento completo o a la extensión total de la versión en inglés de la Constitución de un país como Indonesia.

<sup>46</sup> Entre 75 y 95 por ciento, dependiendo de los Estados. Cálculos realizados por el autor a partir del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Ingresos y egresos públicos” en Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2016, disponible en <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=73&Backidhecho=111&Backconstem=109&constembd=039&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27> consultada en diciembre de 2016.

expuestas, estas restricciones tienen razón de ser dentro de un sistema federal. Sin embargo, son a todas luces incompatibles con el concepto mismo de soberanía y apuntan más bien al de autonomía, que tiene mucha más lógica dentro de un contexto federal como el nuestro.

Adicionalmente, el examen de las constituciones de otros sistemas federales<sup>47</sup> confirma que, por regla general, las partes constituyentes no están calificadas como soberanas. En tres de las cuatro excepciones Suiza, Alemania y los Emiratos Árabes Unidos las entidades constitutivas gozan, tanto legalmente como en la práctica, de un nivel de autonomía mucho mayor que los estados mexicanos.<sup>48</sup> Sólo el caso ruso presenta un contraste similar al mexicano entre la letra de su Constitución y la realidad del poder que detentan los llamados “sujetos de la Federación”.

Bien podemos entender que el uso inadecuado del concepto es consecuencia de la situación histórica en la que se encontraba México al momento de conformarse como país independiente: en aquel momento, la unidad nacional no se podía dar por sentada y la agrupación de las entidades en una sola sólo pudo convertirse en una realidad gracias a concesiones y garantías otorgadas a lo que se convertiría en sus partes constitutivas. El título honorífico de “soberano” era una de estas concesiones. Las constituciones se sucedieron, no faltaron las enmiendas a múltiples aspectos de las mismas, pero el término permaneció, no sólo por inercia sino también porque, como se ha visto, cualquier modificación a la Constitución requiere de la luz verde de por lo menos la mitad de las legislaturas estatales: con dificultad podríamos imaginar que renunciarían con gusto a este calificativo tan conveniente por cuestiones de imagen y de prestigio.

## **Conclusión: una propuesta de cambio, imperfecta pero funcional**

Entre extensión excesiva, ritmo de revisión demasiado frecuente y falta de rigor en cuanto a la formalidad técnica en especial en su manejo de un concepto de central importancia la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* presenta defectos que no son menores.

En contraste con este balance basado en consideraciones en esencia objetivas, no faltan las muestras de apego y de respeto hacia este documento, que se ha ganado

<sup>47</sup> Se consultaron los textos de Argentina, Australia, Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Iraq, Malasia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Sudán, Sudán del Sur y Venezuela, que son los principales regímenes federales en la actualidad.

<sup>48</sup> Adicionalmente, los términos utilizados para establecer esta soberanía son más equívocos que en el caso mexicano. Por ejemplo en Suiza los cantones están designados en un primer tiempo como soberanos y, más adelante, como autónomos.

un lugar en la psique nacional y entre los fundamentos de nuestra identidad como país. Esta última consideración, que no impidió que se modificara su contenido de forma sustancial por medio de múltiples enmiendas sucesivas, representaría un obstáculo de significativas dimensiones para una remodelación exhaustiva que sería la única susceptible de atender las fallas mencionadas antes.

Para lograr un documento más compacto, centrado en los puntos que definen la organización política del país, existen dos opciones: una ambiciosa y otra más conservadora.

La primera opción parte de la observación de que, más allá de las fallas del texto constitucional en sí, existen numerosas áreas donde se requieren mejoras en el país y que para lograr un cambio real significativo debe celebrarse un nuevo pacto político y social, es decir, una nueva Constitución. Una refundación completa del documento permitiría replantearlo de manera profunda y, como objetivo secundario atendido de paso, corregir los defectos ya señalados. Sin embargo, esta idea está muy lejos de reunir el consenso necesario y el prestigio del documento actual reduce considerablemente las perspectivas de éxito. Además, la constitucionalidad de tal medida quedaría en entredicho, pues el artículo 135 no contempla de manera explícita la posibilidad de una refundación completa del documento.

En cambio, la opción “conservadora” preservaría la esencia de la versión actual y se limitaría a trasladar las partes de carácter legislativo o reglamentario a “leyes orgánicas”, que ocuparían un lugar intermedio entre la Constitución misma y las leyes regulares en la pirámide de normas. Al mismo tiempo, la depuración del texto constitucional reduciría la necesidad de realizar ajustes al mismo debido a que la labor legislativa regular sería mucho menos susceptible de tener un impacto sobre su contenido.

Esta idea no es nueva: ya es punto central de la propuesta de reordenamiento y consolidación de la Constitución,<sup>49</sup> ya mencionada, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la Cámara de Diputados. Este esfuerzo demuestra que existe consciencia, no sólo en el mundo académico sino también en el político, de que la fórmula constitucional actual no es satisfactoria. Sin embargo, hasta la fecha se ha quedado como una recomendación teórica, seriamente elaborada y expuesta con claridad, pero sin efectos jurídicos. Se presenta nada más como una aportación inicial dentro de una hipotética “agenda reconstitucionalizadora”,<sup>50</sup> que

<sup>49</sup> Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *op. cit.*

<sup>50</sup> Pedro Salazar Ugarte, “Nuestra Constitución reordenada y consolidada” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto reordenado y consolidado: estudio académico*, UNAM, México, 2015, disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion> consultada en noviembre de 2016.



hasta el momento no tiene perspectivas de llevarse a cabo ni a corto ni a mediano plazo.

Esta opción conservadora no está ni cerca de aplicarse por una razón sencilla: en la práctica, una revisión del documento en su conjunto no podría limitarse a ajustes de índole meramente formal o técnica. Inevitablemente, el inicio de un proceso tan comprensivo significaría también para numerosos actores (partidos políticos y sociedad civil) una oportunidad para introducir cambios de fondo y por ende la apertura de una caja de Pandora que con rapidez desviaría la dinámica hacia la primera opción descrita. Los partidos políticos ahora dominantes, que en diferentes grados se benefician del *status quo* actual, no desean cambios radicales a la estructura existente: por este motivo prefieren conformarse con la fórmula actual, aunque sea claramente subóptima. La celebración del centenario de la Constitución hubiese sido una oportunidad perfecta para realizar esta “limpia”: el hecho de que no se aprovechara es revelador de la fuerza de los candados que impiden una amplia renovación de su contenido.

¿Debemos concluir que una reorganización del texto constitucional es imposible? Es claro que la voluntad política no está presente y ni siquiera una eventual alternancia política en 2018 sería susceptible de modificar este panorama, debido al alto grado de consenso requerido en el Congreso para reformas constitucionales. La rigidez constitucional, que hasta el momento no ha impedido que se aprobara un número tan impresionante de enmiendas en una serie de sectores específicos, se haría sentir de manera mucho más tangible si se lanzara una iniciativa de reforma comprensiva.

Partiendo de estas observaciones, el camino que proponemos para atender las fallas de nuestra Carta Magna tendrá que ser limitado en sus objetivos y gradual en su implementación.

El método sugerido pretende convertir la frecuencia de la adopción de enmiendas constitucionales en una herramienta que permita que el documento evolucione de manera progresiva en la dirección deseada: cada vez que la actividad legislativa requiere alterar alguna disposición de tipo reglamentario o legislativo de nuestra Constitución, se trasladaría el conjunto normativo correspondiente a una “ley orgánica”,<sup>51</sup> con las características mencionadas previamente y por supuesto con las modificaciones que en un primer tiempo habrían suscitado el inicio del proceso reformador.

Como consecuencia, en un primer tiempo no se reduciría significativamente la frecuencia de las reformas constitucionales, pero en lugar de contribuir a una inflación gradual del documento éstas tendrían al contrario el efecto de adelgazarlo de manera paulatina. Con la repetición de este mecanismo, la Constitución se convertiría a mediano

<sup>51</sup> El proyecto mencionado las designa como “Leyes de desarrollo constitucional”.

plazo<sup>52</sup> en lo que debería ser: un núcleo más compacto de puntos esenciales que definen las líneas fundamentales de la política de nuestro país. No sólo ganaría en claridad sino que estaría sometida a una menor presión reformista, revirtiendo por completo la tendencia actual.

Por supuesto, esta manera de proceder dista mucho de ser perfecta. Entre los defectos más notables destaca el hecho de que seguiría una dirección y un ritmo dictados por las circunstancias en lugar de seguir un plan definido de antemano. Asimismo, los dos problemas señalados no quedarían resueltos de una manera tajante sino poco a poco, en una dinámica de mediano plazo que quedaría vulnerable ante la variación de las relaciones de poder entre fuerzas políticas. Además, sólo permitiría resolver los problemas formales de las secciones convertidas en leyes orgánicas, mas no los defectos de aquellas partes que permanecerían dentro del texto constitucional, en especial las fallas lógicas en la estructura del documento o la curiosa asociación del concepto de soberanía con los estados federativos.

Desde un punto de vista teórico, existen soluciones mejores pero no existen las condiciones para llevarlas a la práctica. En contraste, el procedimiento descrito antes es imperfecto pero funcional. Parece ser la opción más viable para tratar de corregir los defectos más sobresalientes de una Constitución que necesita estas mejoras para estar a la altura del prestigio que se le sigue reconociendo.

## Fuentes consultadas

- Bartelson, Jens, "The concept of sovereignty revisited" en *The European Journal of International Law*, vol. 17, núm. 2, Oxford University Press, Reino Unido, 2006.
- Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Tecnos, España, 1986.
- Boullosa, Pablo, "Constitución: orden y oportunidad. Entrevista con Diego Valadés" en *Este País*, México, núm. 302, junio 2016.
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales en orden cronológico", 2016, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_crono.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm)
- Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales por artículo", 2016, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

<sup>52</sup> La alta frecuencia de los cambios constitucionales a lo largo los últimos años nos hace pensar que unos cuantos años podrían ser suficientes para que las principales áreas de carácter legislativo o reglamentario queden depuradas por el proceso expuesto.

- Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIV, núm. 131, UNAM, México, mayo-agosto de 2011.
- Constitute Project, "The world's Constitutions to read, search, and compare", 2016, disponible en <https://www.constituteproject.org/>
- Echandi Gurdíán, Marcela, "El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado" en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, mayo-agosto de 2009
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, "Rankings" en *Comparative Constitutions Project*, 2016, disponible en <http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>
- Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009.
- Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: texto reordenado y consolidado (anteproyecto)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Senado de la República, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2015.
- Ginsburg, Tom y James Melton, "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty" en *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*, núm. 682, Coase-Sandor Institute for Law and Economics, Estados Unidos, 2014.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Ingresos y egresos públicos", Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2016, disponible en <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=73&Backidhecho=111&Backconstem=109&constembd=039&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27>
- Jackson, John H., "Sovereignty-modern: a new approach to an outdated concept" en *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, Georgetown, Estados Unidos, 2003, disponible en <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/110>
- Landemore, Hélène, "What is a good constitution? Assessing the constitutional proposal in the Icelandic experiment" en Tom Ginsburg y Aziz Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016.
- Lorenz, Astrid, "How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives" en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, núm. 3, SAGE Publications, Estados Unidos, julio 2005.

- Nagan, Winston P. y Aitza M. Haddad, "Sovereignty in theory and practice", *University of Florida Law Scholarship Repository*, Estados Unidos, 2012, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/293>
- Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1912 y 1999 (reimp.), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa\\_Const.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa_Const.pdf)
- Salazar Ugarte, Pedro, "Nuestra Constitución reordenada y consolidada" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto reordenado y consolidado: estudio académico*, UNAM, México, 2015, disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion>
- Tsebelis, George y Dominic J. Nardi, "A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries" en *British Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, Cambridge University Press, Reino Unido, abril 2016.